



Un avenir incertain pour les associations syndicales autorisées d'irrigation

S. Loubier, Patrice Garin

► To cite this version:

S. Loubier, Patrice Garin. Un avenir incertain pour les associations syndicales autorisées d'irrigation. Sciences Eaux & Territoires, 2013, 11, p. 90 - p. 95. 10.14758/SET-REVUE.2013.11.18 . hal-00827589

HAL Id: hal-00827589

<https://hal.science/hal-00827589>

Submitted on 29 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Un avenir incertain pour les associations syndicales autorisées d'irrigation

Les associations syndicales autorisées d'irrigation ont contribué depuis plus d'un siècle à l'essor de l'irrigation en France. Quelles sont les conditions d'une telle durabilité ?

Ces structures pourront-elles s'adapter aux évolutions récentes des usages de l'eau et aux variations du contexte économique et politique ? À partir de l'analyse de leur cadre juridique et réglementaire, les auteurs apporteront un éclairage sur ces questions.



Depuis l'adoption des textes de lois réglementant leur création et leur fonctionnement en 1865, les associations syndicales autorisées (ASA) ont été un des piliers essentiels de la politique française de développement de l'irrigation. Des systèmes de canaux datant parfois du Moyen Âge ont adopté ce statut et la puissance publique a financé la création de nombreux réseaux pour équiper les plaines du Sud de la France à la fin du dix-neuvième siècle. Près d'un millier de ces associations plus que centenaires étaient encore fonctionnelles en 1991. Ce statut a également servi à l'expansion des réseaux de distribution sous pression depuis les années 1960. Tout système de distribution confondu, on estimait en 2003 qu'elles gèrent environ 20 % des surfaces irriguées françaises, soit la moitié des superficies arrosées sur des périmètres collectifs.

Ces quelques données illustrent les capacités d'adaptation offertes par le cadre juridique, institutionnel et organisationnel des ASA dans des contextes techniques, économiques et sociaux divers et évolutifs. Quels enseignements et quelles limites peut-on tirer de cette longévité, alors que les instances internationales (FAO¹, Banque Mondiale, IWMI²...) font la promotion du transfert de la gestion des périmètres irrigués à des associations d'usagers dans la plupart des pays, au prétexte d'assurer la durabilité des systèmes irrigués ? Les évolutions récentes de l'irrigation en France remettent-elles en cause la durabilité de ces structures ?

Ce sont les questions que nous aborderons dans cet article. Après avoir donné les principes clés du fonctionnement des ASA, nous montrerons que les ASA répondent aux critères de durabilité définis en économie institutionnelle. Nous compléterons cette vision en mettant en lumière leur fragilité vis-à-vis des politiques d'investissement public et en constatant leurs difficultés d'adaptation aux évolutions des usages de l'eau et aux variations de contexte économique, relativisant ainsi le caractère durable de ces institutions.

Les principes de fonctionnement des ASA

Les ASA sont des groupements de propriétaires constitués en vue de permettre l'exécution et l'entretien à frais communs de travaux immobiliers tant d'utilité publique que privée. Une ASA a trois organes administratifs : l'assemblée générale des propriétaires, qui élit un syndicat, ces syndicats désignant un président. Une majorité qualifiée des propriétaires élabore les statuts de l'ASA et propose un périmètre syndical avec la liste des parcelles cadastrales concernées. Après enquête publique, le préfet autorise alors l'association, conférant à l'ASA un statut d'établissement public, dont le comptable sera un des percepteurs de la zone.

Juridiquement, les ASA ont été constituées sur la base de deux textes anciens : la loi plusieurs fois modifiée du 21 juin 1865 et le décret modifié du 18 décembre 1927, consolidés par la jurisprudence (Cadart, 2006). L'ordonnance 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 et son décret d'application n° 2006-504 du 3 mai 2006 ont remis ces textes au goût du jour, mais ont gardé cinq principes forts, qui reflètent la volonté toujours réaffirmée par l'État d'utiliser les ASA comme support de sa politique d'aménagement du territoire en maîtrisant leur devenir :

1. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

En anglais : *Food and Agriculture Organization*.

2. Institut international de gestion des ressources en eau.

En anglais : *International Water Management Institute*.

- éligibilité aux financements publics pour les investissements ;
- préservation des investissements collectifs sur le long terme, par deux voies : l'attachement des droits d'irrigation à la terre est quasi définitive, quels qu'en soient les usages et la taxe syndicale est protégée, recouvrée comme en matière de contribution directe par le percepteur ;
- séparation des rôles entre ordonnateur (le président) et receveur (le percepteur), afin de réduire les risques de détournement ou de pression sociale et pour faciliter le contrôle budgétaire ;
- principe d'équilibre budgétaire et de contrôle, *a priori* sur le budget et *a posteriori* sur les comptes administratifs comme tout établissement public ;
- autonomie de décision sur les règles de fonctionnement qui touchent aux relations entre associés et à la gestion opérationnelle du périmètre.

Ces principes aboutissent à un cadre de gestion très formalisé, balisé par un ensemble de procédures strictes. Cependant, si les textes sont mobilisés dans toute leur rigueur dès que de graves dysfonctionnements apparaissent, une certaine liberté de manœuvre est préservée pour régler les difficultés passagères. Cette dualité apparaît nettement dès que l'on passe la gestion des ASA au tamis des critères de durabilité décrits dans la littérature.

Les ASA face aux principes de gestion durable de la littérature

La nature économique de la ressource en eau et des infrastructures nécessaires à sa mobilisation est assez floue. Ce ne sont ni des biens collectifs purs³, ni des biens clubs (dont on devient membre en payant un droit d'entrée), ni des biens privés purs. C'est donc naturellement dans le champ de l'économie des ressources en bien commun que la plupart des analyses ont été menées. Ostrom (1990) a formalisé ce cadre d'analyse et a dégagé des faisceaux de principes permettant d'assurer une gestion durable des institutions en charge des biens en commun. Les institutions « irrigation » sont formées de l'ensemble des règles permettant d'offrir et d'utiliser l'eau. Ostrom dégage ainsi huit principes de gestion durable au travers desquels nous analysons les ASA et constatons que la rigueur des textes réglementaires et les règles d'usages, plus souples, permettent de respecter ces principes.

Les frontières de la ressource et du groupe d'usagers doivent être clairement définies. Les textes sur les ASA sont parfaitement en accord avec ce principe, à travers la définition du périmètre syndical, l'attachement inaliénable des droits d'eau à la terre, le caractère personnel des dettes d'une période donnée et le statut qui précise les conditions d'accès à l'eau.

Les coûts doivent être proportionnellement équivalents aux bénéfices de l'usage de la ressource. Ce second principe est inscrit dans l'article 41 du décret de 1927 et repris dans l'article 66 du décret 2006-504, même s'il laisse la liberté aux associés de le traduire en base tarifaire adaptée à leur situation. Généralement, l'assiette de la tarification est soit la superficie souscrite, soit le débit souscrit, ce qui permet de garantir une équivalence entre

les coûts et les avantages du service, lorsque les usagers sont socialement « homogènes » (agriculteurs aux systèmes techniques proches). Des adaptations peuvent également être apportées en cas de changements importants de l'usage du sol (jachère, construction, etc.).

Les règlements doivent être collectivement choisis et le plus grand nombre d'individus affectés par les règles opérationnelles doivent pouvoir participer à leur modification. Ce principe est respecté à la création des réseaux. Des analyses empiriques ont également montré que cette liberté de choix collectifs avait abouti à des modifications pertinentes de règles de fonctionnement, pour des ASA confrontées à des dérives comportementales et techniques, chacune s'adaptant de manière spécifique selon ce que ses propres adhérents considéraient comme juste et équitable (Garin et Loubier, 2007). Nous montrerons cependant dans la partie suivante que la lourdeur des procédures de modification des statuts ne permet pas aux ASA, confrontées aux morcellements fonciers et aux changements d'usages, de respecter pleinement ce principe démocratique, surtout lorsque le mode de représentation est différent de un homme/une voix.

Il doit exister un mécanisme de contrôle. De ce point de vue, les ASA sont doublement dotées, avec les contrôles « externes » (percepteur, préfet et DDAF⁴, police de l'eau) et « internes » (les syndicats contrôlent les faits du président et rendent compte à l'assemblée). En outre, de nombreuses analyses de cas attestent de procédures informelles de surveillance mutuelle au sein des ASA, jouant en tant que de besoin sur des sanctions morales et sociales.

Les sanctions doivent être progressives. Par exemple, tout retard ou défaut de paiement peut faire l'objet de majorations légales bien que l'ASA soit tenue d'assurer la fourniture du service aux usagers défaillants, atténuant ainsi les effets de la sanction. En cas de persistance du retard, le président peut autoriser l'exécution forcée du titre de recette (art. 55 décret 2006-504). Mais le plus souvent, la « pression sociale » exercée permet de trouver des arrangements à l'amiable.

Il doit exister un mécanisme de résolution des conflits entre usagers ou entre usagers et gestionnaires, d'accès rapide et à faible coût. Les textes prévoient que l'assemblée générale règle à l'amiable ces éventuels conflits internes, et à défaut de recourir au tribunal administratif. Dans le quotidien, ils sont souvent traités d'abord par le directeur et le syndicat.

Les droits d'organisation ne doivent pas être remis en cause par des institutions de niveaux supérieurs, afin de ne pas éroder le capital social né de l'action collective des adhérents. Dans les textes, l'État exerce un fort contrôle sur les ASA. Mais ce contrôle est focalisé sur le respect des procédures et non sur le contenu des décisions.

3. Les biens collectifs purs sont caractérisés par l'impossibilité d'exclure un individu de l'usage du bien et par l'absence de rivalité dans son usage c'est-à-dire que la consommation d'un individu supplémentaire ne réduit pas la disponibilité pour les autres.

4. Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

► Pour les ressources faisant partie d'un système plus large, plusieurs niveaux successifs d'initiatives sont nécessaires pour coordonner les activités d'appropriation, de provision, de mise en œuvre, de contrôle, de résolution de conflits et de gestion. Depuis les lois sur l'eau de 1964 et 1992, les ASA ont une position privilégiée en tant que représentants des usages agricoles dans les instances de gestion décentralisée de l'eau (commissions locales de l'eau des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, comités de pilotage des contrats de milieux, etc.). S'il apparaît que les ASA respectent ainsi l'essentiel des critères de durabilité proposés, nous allons souligner maintenant deux faiblesses qui apportent de sérieuses nuances à cette analyse favorable.

Adaptation insuffisante des modes de représentation et limites d'une analyse réduite aux huit principes d'Ostrom

Une faible réactivité aux changements de la demande sociale

La première faiblesse des ASA réside dans la prise en compte partielle du troisième principe d'Ostrom sur la participation du plus grand nombre au choix des règles de gestion et à leurs modifications. Le respect de cette condition est un défi particulièrement difficile dans des contextes socio-économiques en forte évolution. Les ASA « gravitaires » du Sud de la France et les réseaux sous pression proches des zones urbaines sont dans ce type de contexte perturbé, avec d'une part une expansion rapide des zones périurbaines au sein des anciennes terres agricoles des périmètres, et d'autre part des filières en crise (légumes, vin de table, etc.). Les symptômes de dysfonctionnement se multiplient : impayés, qualité de service jugée inacceptable par certains, refus des programmes de modernisation, etc. Mais à leur origine, il y a d'abord les difficultés d'aménager le statut de chaque ASA en figeant les modes de représentation, donc de décision. Il en résulte une mainmise par une « majorité qualifiée » des propriétaires, orientant la modernisation technique et économique à son profit plutôt qu'à celui de l'ensemble des adhérents. Ceci est particulièrement sensible quand, par exemple, la participation aux assemblées est soumise à la possession d'une superficie minimale, qui exclut d'office les rurbains de la gestion⁵ et dont les syndicats vont négliger les attentes (adaptation du service, tarification). Les usagers insatisfaits sont alors tentés par des réactions individuelles incompatibles avec l'intérêt collectif (non-respect des règles d'accès au réseau, recours à d'autres ressources en eau souterraine ou de surface...) au point de rendre parfois toute modernisation collective problématique.

Dans le même esprit et dans un contexte de gestion de l'eau décentralisée, les ASA doivent intégrer les demandes des autres usagers de la ressource en justifiant notamment le bien-fondé technique, environne-

mental économique et social de l'eau qu'elles mobilisent (cf. directive européenne sur l'eau 2000/60/CE du 23/10/2000). Or, les indicateurs de gestion qu'elles utilisent aujourd'hui ont été développés pour répondre au contrôle des services de l'État, essentiellement sur le plan comptable et juridique. Elles ne sont que rarement en mesure de répondre aux questionnements de la société sur la valeur ajoutée de l'irrigation, les emplois induits, les autres services de l'eau (usages récréatifs, lutte incendie, etc.), le coût total de l'eau, subventions comprises.

Mais limiter l'analyse aux huit principes précédents apparaît surtout réducteur, car il néglige l'importance de la perception du temps des différents acteurs dans le choix d'une politique de maintenance, qui va conditionner la durée de vie des équipements et à terme, l'équilibre financier du système.

Des stratégies de maintenance de court et moyen terme

En analysant les pratiques de maintenance dans les ASA d'irrigation sous pression, nous avons identifié deux comportements :

- une stratégie de court terme, négligeant sciemment tout programme de maintenance, y compris préventive ;
- afin de minimiser les coûts de l'eau immédiats, une stratégie de moyen terme soignant la maintenance préventive, souvent sous-traitée à des professionnels afin de s'assurer que le service de l'eau ne sera pas interrompu en cours de campagne.

Une provision financière permet souvent de faire face à une casse limitée (maintenance corrective). Dans aucun des cas étudiés, les gestionnaires ne provisionnent pour financer intégralement le renouvellement des principaux équipements (appareillage hydromécanique ou électrique, pompes, canalisations, etc.). Leur renouvellement a toujours été financé entre 50 et 80 % dans le cadre de programmes de modernisation par différentes collectivités publiques. Les ASA ont ensuite recours à l'emprunt pour financer la partie non subventionnée. En négligeant de prendre en compte leur consommation de capital, elles se rendent dépendantes de la puissance publique. Cette dépendance est toutefois réciproque puisqu'en cas de non-intervention publique, il existe un risque important de disparition d'ASA et donc des bénéfices associés en termes d'aménagement du territoire.

Cette stratégie semble a priori irrationnelle du point de vue de la puissance publique qui souhaiterait que les ASA anticipent ces renouvellements en commençant à provisionner dès qu'elles sont en mesure de le faire, c'est-à-dire généralement lors de l'échéance des emprunts initiaux. Ceci permettrait non seulement de lisser dans le temps le coût des investissements, mais également de limiter la dépendance financière des ASA envers la puissance publique. Le risque de « non-durabilité » provient en effet d'un désengagement financier total ou partiel de la collectivité qu'il faudra pallier par un emprunt plus important. Nous qualifions ainsi ces stratégies de financement de la maintenance et du renouvellement de stratégies de court ou moyen terme puisqu'elles risquent de compromettre la capacité des générations futures d'usagers à supporter ces charges d'emprunts plus élevées.

5. Nous avons observé un cas où 92 % des adhérents n'avaient statutairement aucune voix en assemblée, ne disposant pas de la surface minimale requise, alors que leur taxe générait près de la moitié des recettes.

1 Les déterminants des stratégies de financement de court ou moyen terme.

AMP : Asset management programm (gestion patrimoniale).

Ces stratégies peuvent s'expliquer par un ensemble de facteurs qui concourent à renforcer la préférence des agriculteurs pour le présent. Ces facteurs sont résumés dans la figure 1.

Pour évaluer le bien fondé économique de ces stratégies, un modèle d'arbitrage entre emprunt et autofinancement a été développé reposant sur les valeurs respectives des taux d'actualisation, d'épargne⁶, d'intérêt et d'inflation et sur le coût des renouvellements, le taux de subvention, la durée d'emprunt et les incertitudes sur la date effective de renouvellement (Loubier, 2005). Les résultats obtenus confirment que les stratégies de court terme sont optimales du point de vue des ASA qui devraient commencer à provisionner au mieux un à deux ans avant le renouvellement attendu. Cette stratégie permet momentanément aux irrigants de réduire les charges d'irrigation de 50 à 150 euros par hectare et par an selon les réseaux et pour des niveaux de subventions de renouvellement – modernisation compris entre 30 et 80 %. Pour dix hectares souscrits, cette stratégie peut permettre à un irrigant d'économiser l'équivalent d'un mois de SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance). À l'inverse, un coût complet de l'irrigation compris entre 200 et 400 euros par hectare irrigué ne permettrait pas à tous les agriculteurs (exploitations de type grande culture ou éleveurs principalement) de rentabiliser l'investissement chaque année.

Sur le plan théorique, il est étonnant que la préférence pour le présent des gestionnaires ainsi que les incertitudes auxquelles ils sont soumis, qui sont pourtant une des conditions d'émergence de l'action collective selon Ostrom, ne soit pas intégrée par cet auteur dans sa liste des principes de gestion durable. Cette absence est certainement due à la particularité des réseaux d'irrigation qui, à la différence des autres biens en commun, sont très capitalistiques et pour lesquels une attention constante doit être portée aux activités de provision du bien lui-même, c'est-à-dire la maintenance et le renouvellement des infrastructures.

Quel avenir pour les ASA dans un contexte économique et politique incertain ?

Au-delà des problèmes spécifiques évoqués précédemment et faisant craindre pour leur durabilité, les politiques publiques récentes ainsi que le contexte économique caractérisé par une volatilité des prix agricoles, ne permettent pas d'envisager un avenir serein pour ces structures.

Les données du dernier recensement agricole font apparaître un recul très significatif de l'irrigation collective. En 2010, les exploitations raccordées à un réseau collectif sont 44 % moins nombreuses qu'en 2000, alors que la réduction du nombre moyen d'exploitations sur la même période est de 27 %. La superficie équipée des exploitations raccordées exclusivement à un réseau collectif diminue de moitié, alors que sur la même période, les superficies équipées des exploitations ne disposant que d'accès individuels à la ressource croissent de 10 % (figure 2) ! Le nombre d'exploitations disposant des deux modes d'accès à la ressource (individuel et collectif) est également en forte baisse (-37 %) comme leurs surfaces équipées (-42 %).

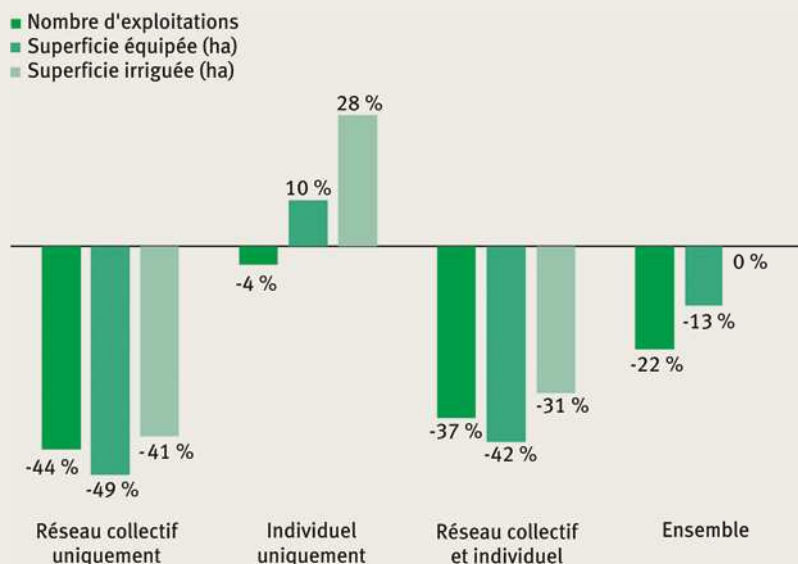
Ces variations de surface sont nationales et une partie du recul de l'irrigation collective est certainement attribuable à la réduction du nombre de coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) de matériel d'irrigation et de partage de forages qui se justifient moins lorsque la surface des exploitations augmente. C'est certainement le cas dans les bassins hydrographiques où les réseaux collectifs d'irrigation sont peu présents.

Mais cette tendance s'observe également dans les bassins hydrographiques Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée où les ASA sont particulièrement bien implantées et où on retrouve 67 % des exploitations irrigant à partir de réseaux collectifs. En effet, le nombre d'exploitations raccordées à un réseau collectif diminue de 44 % en Adour-Garonne et de 37 % en Rhône-Méditerranée.

Dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon, où l'irrigation par gravité (nécessairement collective pour la gestion des canaux) est traditionnellement plus importante, on observe une chute

6. Le placement d'une épargne était impossible pour les ASA jusqu'à l'art. 57 du décret 2006-504.

② Évolution entre 2000 et 2010 du nombre d'exploitations irrigantes, de leur surface équipée et irriguée selon le mode d'accès à la ressource en eau (source : Service de la statistique et de la prospective – Recensements agricoles 2000 et 2010).



► de l'ordre de 50 % de surface irriguée par gravité et une hausse (modérée cependant) de la micro-irrigation, laissant imaginer à la fois un désintérêt de l'irrigation collective et un souhait de modernisation des réseaux.

En Adour-Garonne, où l'irrigation collective est très majoritairement représentée par des réseaux d'irrigation sous pression gérés par des ASA, la réduction de surface irriguée en collectif s'explique par une évolution de la politique agricole moins favorable au maïs irrigué. En effet, les réformes successives ont conduit à un découplage des primes (maintenant intégrées dans les droits à paiement uniques) dont la prime spéciale culture d'été irriguée. L'existence de cette prime incitait les agriculteurs à accroître leur surface en maïs irrigué pour capter la rente qu'elle constituait. La suppression de cette dernière a conduit les agriculteurs à réduire de manière significative leur surface irriguée, mais sans diminution significative des volumes totaux consommés. Aux effets de la réforme de la Politique agricole commune s'ajoute un contexte de prix agricoles moins favorable au maïs (par rapport aux céréales à paille) que par le passé malgré une hausse généralisée des prix.

Cependant, l'effet de ce recul de l'irrigation collective sur la durabilité financière des ASA a du être atténué par le mode de tarification dominant. La tarification est généralement basée sur la surface souscrite, déterminée lors de l'adhésion, difficilement renégociable et couvrant les charges fixes de l'ASA, et non sur la surface réellement irriguée chaque année. Pour les réseaux sous pression, la tarification tient compte aussi du volume consommé total qui ne semble pas avoir drastiquement diminué.

Un autre facteur impactant plus profondément la durabilité des ASA réside dans la mise en œuvre plus systématique des instruments de gestion équilibrée de la ressource. La dernière décennie a en effet été caractérisée par un recours de plus en plus fréquent aux restrictions

d'usages destinées à préserver les usages prioritaires et les écosystèmes aquatiques. Face à cette incertitude croissante sur la disponibilité en eau, les irrigants prudents ont réduit durablement leur surface irriguée et exerceront tôt ou tard des pressions sur les ASA pour renégocier leur souscription initiale, ou au mieux, demanderont une adaptation du tarif pour les parcelles laissées en pluvial, ce qui serait conforme au second principe d'Ostrom de proportionnalité entre les coûts et les bénéfices de l'usage de la ressource, mais déstabiliserait l'équilibre financier de l'ASA, puisque la couverture des charges fixes devra être assurée sur une superficie plus faible. Cette tendance va se renforcer avec la mise en œuvre de la loi sur l'eau votée en 2006, qui conduit à définir, pour chaque bassin, un volume maximal prélevable pour l'usage d'irrigation, qu'il soit individuel ou collectif, et le respect d'un débit minimum dans les cours d'eau égal au dixième du module (débit moyen annuel). Certaines ASA du bassin Adour-Garonne (structurellement déficitaire) vont donc probablement devoir réduire de manière significative et durable leurs prélèvements, exacerbant à nouveau le souhait de certains adhérents de réduire leur surface souscrite, qui verront croître le coût à l'hectare irrigable (nécessité de répartir les charges fixes sur une assiette réduite). Les ASA d'irrigation gravitaire des régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur seront particulièrement concernées par les modifications des débits de prélèvement, qui pourraient rendre le principe de l'irrigation gravitaire obsolète, forçant soit à la modernisation du réseau (passage en réseau sous pression ou basse pression), soit à sa disparition. Notons que dans les deux cas, une partie des externalités ou des services joints assurés par les canaux, comme la recharge de nappe ou l'évacuation des eaux pluviales, ne pourraient plus être produits (Ladki *et al.*, 2010). Une incertitude plane toutefois sur l'assujettissement des ASA, de manière aussi drastique que les préleveurs individuels, à ces futures règles puisque celles-ci sont reconnues d'intérêt général.

Conclusion

L'histoire séculaire d'une multitude d'ASA d'irrigation en France est un gage de la qualité de l'environnement juridique, technique et financier que la puissance publique a entretenu afin de faire de ces collectivités d'irrigants un pilier de sa politique d'aménagement du territoire. Cet environnement favorable se caractérise par un subtil dosage entre autonomie interne de décision et contrôle des procédures et du budget par la collectivité, entre attachement à la terre des droits d'irriguer et attachement des dettes au propriétaire, entre autonomie financière pour le fonctionnement et soutien financier pour les investissements.

Nous avons pu vérifier ainsi que les ASA satisfont ainsi aux conditions que proposent E. Ostrom pour que des institutions de gestion de biens communs soient durables. L'intégration des nouveaux usagers, surtout non agricoles, dans les organes de décision n'est toutefois pas aisée malgré les opportunités d'élargissement de l'objet des ASA offertes par l'ordonnance 2004-632, alors que cette intégration devient impérative pour faire valoir les externalités positives que le réseau peut générer sur le

territoire qu'il irrigue : service d'eau brute soulageant le réseau d'alimentation en eau potable pour certains besoins domestiques ou d'éleveurs, point d'eau pour l'incendie, etc. (Ladki *et al.*, 2010).

Mais nous avons souligné aussi un point crucial, omis par E. Ostrom sur les conséquences d'une préférence affirmée des usagers pour le présent, qui les amène à négliger leurs stratégies de maintenance et de financement du renouvellement de leurs équipements. Ce choix n'est durable que dans une perspective de maintien du financement public important pour le renouvellement.

Cette analyse illustre aussi deux des réserves émises par Steins *et al.* (2000), sur l'utilisation de la théorie des biens en commun pour poser les principes de durabilité des institutions qui les gèrent, à savoir :

- l'absence de référence aux moyens de s'adapter rapidement aux variations de l'environnement,
- le risque d'utiliser les principes comme conditions suffisantes et normatives.

Les ASA ne disposent que partiellement des moyens de s'adapter aux variations importantes de contexte économique et aux changements radicaux de politiques publiques, et notamment aux impératifs de partage de la ressource entre usagers qui ne relèvent plus de la seule sphère agricole.

L'analyse du dernier recensement agricole conduit à beaucoup de prudence dans la caractérisation de la relative longévité ou durabilité des ASA. Jamais, dans un passé proche, autant de surfaces équipées à partir de réseaux collectifs n'ont disparu aussi rapidement. Des travaux sont en cours pour identifier et analyser les déterminants de ce désintérêt récent de l'irrigation collective, au profit de l'irrigation individuelle. Même si ce désintérêt n'est que conjoncturel, il risque de fragiliser les ASA d'un point de vue budgétaire, car elles seront contraintes, de par la nature fortement capitalistique des réseaux, de négliger l'entretien des infrastructures compromettant ainsi toute reprise d'activité le moment venu.

Si cette évolution est plus structurelle, et l'ampleur du phénomène laisse à penser que c'est le cas, il existe un risque de souhait de désengagement progressif des irrigants restant qui ne pourront plus s'acquitter des charges fixes d'entretien et de renouvellement de réseaux sous-utilisés, exacerbant ainsi le désintérêt et accélérant la disparition des réseaux collectifs au profit d'équipements et de points de prélèvements individuels. Sur les bassins présentant des conflits d'usages, il n'est pas sûr que l'expansion de ces prélèvements individuels diffus soit une dynamique facilitant une gestion équilibrée et concertée des ressources en eau.

A contrario, l'expérience séculaire des ASA dans la mise en place d'une gestion collective d'un bien commun entre usagers ayant un objectif partagé – *i.e.* irriguer – devrait être valorisée par les futures instances en charge de la gestion des volumes prélevables entre irrigants. Il s'agit notamment de la capacité à définir en interne des règles évolutives d'accès à l'eau, de partage d'informations de base, d'auto-surveillance et de sanctions graduées selon des principes de justice et d'équité propre à chaque collectif. ■

Les auteurs

Sébastien LOUBIER et Patrice GARIN

Irstea, centre de Montpellier, UMR G-EAU

Gestion de l'eau, acteurs et usages

361 rue J.F. Breton, BP 5095

34196 Montpellier Cedex 5

✉ sebastien.loubier@irstea.fr

✉ patrice.garin@irstea.fr

EN SAVOIR PLUS...

■ **CADART, F.-X.**, 2006, *Droit d'eau et associations Syndicales de droit public*, Droit Quotidien Éditions, Asa Info, Cucuron, 110 p.

■ **GARIN, P., LOUBIER, S.**, 2007, Des associations d'irrigants se réforment en façonnant ce qu'elles trouvent juste et équitable, *Ingénieries-EAT*, n° 49, p. 27-38.

■ **LADKI, M., GARIN, P.**, 2010, « La rétribution et la gestion collaborative de la multifonctionnalité des systèmes d'irrigation gravitaire : pourquoi, pour qui, et comment ? », *in* : *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*, Éditions Quae, Chapitre 8, 18 p.

■ **LOUBIER, S.**, 2005, « Durabilité des équipements collectifs d'irrigation : nature de leur propriété et politiques publiques », *in* : TERREAUX, J.-P., Coordination, (Ed.), *Économie des équipements pour l'eau et l'environnement*, Cemagref Éditions, p. 95-118.

■ **OSTROM, E.**, 1990, *Governing the commons: the evolution of institution for collective action*, Cambridge University Press, New York, 298 p.

■ **STEINS, N.A., RÖLING, N.G., EDWARDS, V.M.**, 2000, *Re-« designing » the principles: An interactive perspective to CPR theory*, Quartely publication of the international association for the study of common property, 1-5.